

Vergaderjaar 2001–2002

**28 221**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (strafbaarstelling discriminatie wegens een handicap)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 mei 2002

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt me dat de fracties die in het verslag hebben gereageerd het voorstel om beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap strafbaar te stellen, ondersteunen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de inhoud en strekking van het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken.

#### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan dat zij menen dat met dit wetsvoorstel een goede invulling is gegeven aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie en dat artikel 1 van de Grondwet op deze wijze verdere betekenis krijgt. Zij gaven vervolgens aan dat zij er vanuit gaan dat na aanvaarding van het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met een verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie (Kamerstukken II 2000/01, 27 792, nrs. 1–6) de verhoogde strafmaat ook van toepassing wordt in gevallen van discriminatie wegens een handicap, wanneer het onderhavige voorstel eveneens wordt aangenomen. Dat is inderdaad het geval. Eerdergenoemd wetsvoorstel strekt er immers toe de strafmaat voor schendingen van de artikelen 137c tot en met 137e en 137g van het Wetboek van Strafrecht te verhogen indien de in die artikelen omschreven feiten worden gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of indien zij worden gepleegd door twee of meer verenigde personen. De grond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» gaat deel uitmaken van de artikelen 137c tot en met 137e, indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Dit brengt met zich dat de verhoging van het wettelijk strafmaximum ook op deze feiten betrekking zal hebben. Voorts wezen de leden van de PvdA-fractie erop dat zij bij het nadere schriftelijk overleg naar aanleiding van het eerdergenoemde wetsvoorstel de discrepantie tussen de discriminatiegronden in de limitatieve bepaling van artikel 1 van de Grondwet en de artikelen 137c–g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht aan de orde hebben gesteld en dat zij daarover een nadere

discussie willen voeren tijdens het debat over dat wetsvoorstel. Zij vroegen evenwel of reeds kan worden aangegeven of het voornemen bestaat ook andere gronden dan het hebben van een handicap toe te voegen aan de strafrechtelijke discriminatiebepalingen, en zo nee, waarin dan het verschil in ernst ligt met bijvoorbeeld discriminatie op grond van politieke overtuiging.

In reactie op de opmerkingen van deze leden bij het nader schriftelijk overleg is onder andere aangegeven dat er vormen van onderscheid zijn die volgens de Grondwet zijn verboden, maar geen aanleiding geven tot strafrechtelijke aansprakelijkstelling, en dat dit verschil moet worden gezien tegen de achtergrond van het verschil in strekking van de grondwettelijke en de strafrechtelijke discriminatieverboden. Mede tegen deze achtergrond is samenvattend aangegeven dat de verschillen tussen de Grondwet en het Wetboek van Strafrecht geen incongruentie of inconsistentie opleveren (Kamerstukken II 2001/02, 27 792, nr. 6, blz. 6). De vraag of thans het voornemen bestaat ook andere gronden dan handicap op te nemen in de strafrechtelijke discriminatiebepalingen, moet ontkennend worden beantwoord. Op de aangekondigde discussie over de verschillen tussen de Grondwet en het Wetboek van Strafrecht zal ik hier verder niet vooruitlopen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of de regering het eens is met de opvatting van het College van procureurs-generaal, weergegeven in zijn advies over het wetsvoorstel, dat de motivering van het wetsvoorstel aanvulling behoeft. In samenhang daarmee vroegen zij waarom de passage in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel, inhoudende dat discriminatie voorkomt «in verschillende vormen en in verschillende sectoren van de samenleving», niet nader is toegelicht. In de memorie van toelichting is behalve de hiervoor genoemde passage onder andere aangegeven dat gehandicapten worden geconfronteerd met achterstelling en discriminatie, en dat ook uit gegevens van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is af te leiden dat ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen mensen op grond van hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Deze gegevens hebben onder meer betrekking op het in het openbaar beledigen van gehandicapten door vernederende opmerkingen te maken, waarbij het zelfs is voorgekomen dat gesuggereerd wordt dat aan gehandicapten niet het recht om te leven zou toekomen. Ik meen dat deze gegevens de noodzaak voor dit wetsvoorstel voldoende ondersteunen. Tenslotte vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering kan bestrijden dat er sprake is van «symboolwetgeving». De aanduiding symboolwetgeving wordt wel gebruikt om wetgeving aan te duiden waarin het erom gaat uitdrukking te geven aan bepaalde waarden zonder dat de handhavingspraktijk door dergelijke wetgeving aanmerkelijk hoeft te veranderen. Voor de aanpak van discriminatiezaken is specifiek handhavingsbeleid ontwikkeld. Ook de bestrijding van de discriminatie van gehandicapten zal langs die lijnen kunnen geschieden. Het vervolgingsbeleid in discriminatiezaken is neergelegd in de Aanwijzing discriminatie (Stcrt. 1999, 61), die op 24 februari 1999 door het College van procureurs-generaal is vastgesteld. Hoofdwetregel is dat bij overtreding van discriminatiebepalingen uit het Wetboek van Strafrecht altijd een strafrechtelijke reactie volgt en dat zaken in beginsel bij de rechter worden aangebracht.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke andere wetgeving dan het door de regering aangegeven voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet verbetering poortwachter, de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de uitvoering van richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 (PbEG L 303) op stapel staat om de positie van gehandicapten te verbeteren. Behalve de genoemde wetgeving wordt nog onderzocht of

uitbreiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte mogelijk is (Kamerstukken II 2001/02, 24 170, nr. 70). Eveneens wordt artikel 1 van de Grondwet aan een nadere studie onderworpen. De leden van de fractie van D66 vroegen naar de stand van zaken rond de opnemings van handicap als discriminatiegrond in artikel 1 van de Grondwet, zoals verzocht in de motie Rouvoet c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 63). Zij vroegen ook naar de opvatting van de regering over het bij een eventuele wijziging van de Grondwet tevens toevoegen van seksuele voorkeur als discriminatiegrond. Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik naar de brief van 5 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 112) waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het kabinet reageerde op de motie Rouvoet c.s. In deze brief wordt een nota van het (volgende) kabinet in het vooruitzicht gesteld, waarin een aantal modaliteiten van handhaving of wijziging van het discriminatieverbod in het huidige artikel 1 van de Grondwet zullen worden besproken.

De leden van de fractie van GroenLinks onderschreven de bedoeling van het wetsvoorstel. Hun mening, dat bij het uitbannen van ongerechtvaardigd onderscheid tussen mensen het evenwicht tussen het verbod op discriminatie en de vrijheid van meningsuiting van groot belang is en de uiterste prudentie vergt van de wetgever, wordt door het kabinet onderschreven.

## **2. Het begrip «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap»**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering nader toe te lichten waarom een sluitende definitie van het begrip handicap, bijvoorbeeld in het wetsvoorstel Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, niet mogelijk is. In de memorie van toelichting op voornoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 2001/02, 18 169, nr. 3) is de reden opgenomen waarom de regering een sluitende definitie van het begrip handicap wenselijk noch noodzakelijk acht. Daarbij is aangegeven dat handicaps zich voordoen in verschillende verschijningsvormen. Doorgaans gaat het om situationeel bepaalde beperkingen en niet om nauw omschreven eigenschappen van een persoon. Bovendien is het sterk afhankelijk van de mening van anderen en omgevingsfactoren of een aandoening of gebrek wordt ervaren als handicap.

Deze leden vroegen voorts waarom niet is volstaan met de term handicap. De reden daarvoor is dat het gehanteerde begrippenpaar van enerzijds «handicap» en anderzijds «lichamelijke, psychische of verstandelijke» een duidelijke betekenis heeft in het maatschappelijk taalgebruik. Het samenstel «lichamelijke, psychische of verstandelijke» is in het wetsvoorstel dan ook aan het begrip handicap toegevoegd om de aard van de aandoeningen en stoornissen waarop de strafbaarstelling ziet, helder te maken en om de rechter een duidelijk richtsnoer te geven voor de beoordeling van gevallen die aan hem worden voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting van de begrippen «voldoende objectiveerbare handicaps» en «(het moet) om meer gaan dan de subjectieve beleving van een individu». In verband daarmee vroegen zij vervolgens wie er beslist of een handicap voldoende objectiveerbaar is, en op welke grond de regering het hanteren van deze begrippen werkbaar acht. Het begrippenpaar «voldoende objectiveerbare handicaps» is in de memorie van toelichting toegelicht met de opmerking dat het moet gaan «om meer (...) dan de subjectieve beleving van een individu». Beide begrippenparen staan aldus in relatie tot elkaar en zijn nader toegelicht met de opmerking dat het moet gaan om gebreken of stoornissen die een ieder redelijkerwijs als handicap zal ervaren. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is in een bepaald geval,

zal niet altijd even eenvoudig zijn en zal met name afhangen van de omstandigheden van het geval. Het is uiteindelijk aan het oordeel van de rechter of een handicap in een concreet geval als voldoende objectiveerbaar wordt beschouwd. Overigens zijn de begrippen objectiviteit en subjectiviteit in het strafrecht vertrouwde begrippen. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat zij bij de beoordeling van gevallen die op grond van deze strafbepalingen aan de rechter zullen worden voorgelegd niet werkbaar blijken te zijn.

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan dat zij van mening zijn dat met de term «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» en de toelichting op deze begrippen in de memorie van toelichting in feite een definitie van het begrip handicap wordt gegeven. Zij vroegen om welke reden dit was gedaan, aangezien eerder was aangegeven dat het geven van een definitie mogelijk noch noodzakelijk was. Anders dan deze leden meen ik dat van een definitie geen sprake is. Aan de wettelijke omschrijving is in de memorie van toelichting een voldoende omlinjende inhoud gegeven om te kunnen dienen als richtsnoer voor gedrag van de burger en beoordeling daarvan door de rechter. Vervolgens wezen de aan het woord zijnde leden er op dat de regering heeft benadrukt dat het moet gaan om discriminatie van groepen mensen. Naar aanleiding daarvan vroegen zij of dit betekent dat tegen discriminatie van een individu in beginsel geen bescherming wordt geboden. Uit de redactie van de artikelen 137c en 137f van het Wetboek van Strafrecht volgt dat het bij deze artikelen gaat om het zich beledigend uitlaten over «een groep mensen» dan wel het aanzetten tot haat tegen mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of een andere opgenomen grond. Het gaat derhalve per definitie om een groep mensen die zich van anderen onderscheidt. Dat doet er evenwel niet aan af dat ook de individuen die tot de desbetreffende groep behoren zich bij beledigende of haatzaaiende uitlatingen over die groep tot het openbaar ministerie kunnen wenden met een verzoek tot strafvervolgning. De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts aan te geven wat wordt verstaan onder een vermeende handicap. Het begrip vermeende handicap is opgenomen in artikel 1, onder b, van het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Met het begrip wordt bedoeld op gevallen waarin ten onrechte wordt aangenomen dat een handicap bestaat. Het volgen van de suggestie van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad) om voor ongeborenen een specifieke voorziening in het wetsvoorstel op te nemen, komt mij niet nodig en niet wenselijk voor. Discriminatie van ongeborenen met een handicap raakt gewoonlijk namelijk ook geborenen met die handicap. Zo zal een oproep om kinderen met een handicap niet geboren te laten worden onder omstandigheden een overtreding kunnen opleveren van artikel 137e van het Wetboek van Strafrecht, als deze uiting ook een belediging vormt voor levenden met die handicap. De regering meent daarmee recht te doen aan de bedoeling van de CG-Raad om ongeborenen te beschermen tegen discriminerende uitlatingen. Hiermee zijn tevens de hierna volgende vragen van de fracties van de ChristenUnie en de SGP over discriminatie van ongeborenen beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD gaven aan dat zij, anders dan de regering, er niet van overtuigd zijn dat het begrippenpaar «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» een zodanig voldoende omlinjende inhoud heeft dat het een duidelijk richtsnoer voor de rechter biedt. Het lijkt deze leden noodzakelijk het begrip nader te preciseren. Nadere precisering van de gebruikte terminologie is slechts mogelijk door een catalogus van beperkingen en aandoeningen in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Niet alleen is opneming van een dergelijke catalogus systematisch onwenselijk, maar ook is niet denkbeeldig dat bepaalde aandoeningen en beperkingen ten onrechte over het hoofd worden gezien. Ook

«ras» en de andere in het Wetboek van Strafrecht opgenomen discriminatiegronden zijn niet nader gedefinieerd. Zoals hiervoor is aangegeven naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie biedt het gehanteerde begrippenpaar een voldoende duidelijk richtsnoer voor de burger en de rechter.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering kon aangeven of de gehanteerde begrippen voldoende objectiveerbaar zijn en op grond van welke criteria de rechter kan toetsen of feitelijk sprake is van een handicap. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft geen aanleiding gezien om in haar advies naar aanleiding van een ontwerp voor dit wetsvoorstel hiervoor bijzondere aandacht te vragen. Ik voorzie geen problemen bij het nader omlijnen van de gehanteerde begrippen door de rechter. Ook de ontwikkeling van criteria op grond waarvan de rechter kan bepalen of daadwerkelijk sprake is van een handicap moet aan de rechter worden overgelaten. Daartoe is opneming in het Wetboek van Strafrecht van een opsomming van mogelijke criteria alsmede een nadere precisering van «wat in het maatschappelijk verkeer onder handicap wordt verstaan» niet noodzakelijk. Bovendien zou een nadere specificatie van het samenstel «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» een belemmering kunnen vormen voor ontwikkeling van de inhoud van de strafbepaling in overeenstemming met de maatschappelijke opvattingen. Op de vraag van deze leden of een en ander voldoende is uitgekristalliseerd, kan vooropgesteld worden dat wat als een handicap wordt ervaren, geen statisch gegeven is. Ontwikkelingen in de maatschappij (bijvoorbeeld technologie en medische wetenschap) kunnen invloed hebben op datgene wat als handicap wordt ervaren. Voor strafrechtelijke aanpak van discriminatie is noodzakelijk dat in het algemeen een aandoening of beperking als handicap wordt ervaren en gedragingen die aan die aandoeningen of beperkingen refereren als krenkingen of beledigingen worden ervaren. Het gegeven dat een deel van een groep mensen een aandoening als een handicap ervaart en een ander deel niet, kan daarbij van belang zijn. In dat geval zal het van de verdere omstandigheden van het geval afhangen of strafrechtelijk optreden gerechtvaardigd is, omdat alleen het maken van onderscheid op grond van voldoende objectieveerbare handicaps strafbaar is. Er moet sprake zijn van gebreken of stoornissen, die een ieder redelijkerwijs als een handicap ervaart. In verband hiermee zij ook verwezen naar de hiervoor gegeven beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts op welke grond personen die zich discriminerend uitlaten over gehandicapten als zodanig of over personen met een chronische ziekte strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. In beide gevallen is denkbaar, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, dat vervolging plaatsvindt op grond van de artikelen 137c tot en met 137f van het Wetboek van Strafrecht, zoals deze zullen luiden indien onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het begrip handicap wel volstaat nu de belangenorganisaties het begrip beperking hanteren. De regering meent dat dit het geval is. Het begrip beperking biedt niet dezelfde duidelijkheid als het begrip lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Laatstbedoeld begrip heeft in het maatschappelijk taalgebruik een duidelijke betekenis. Van het begrip beperking is de betekenis, gelet op het doel van het onderhavige wetsvoorstel minder eenduidig. De term beperking geeft aan dat mensen problemen ondervinden bij het uitvoeren van taken, hetgeen verder reikt dan wat aangeduid wordt met lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Om een voorbeeld te noemen: linkshandigheid kan soms een beperking opleveren, maar wordt algemeen niet beschouwd als een lichamelijke handicap.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting is opgenomen dat bij de strafrechtelijke bestrijding van het maken van

ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een handicap het belang van de groep, waartoe de slachtoffers behoren, en de mate waarin de maatschappij geschokt is door de gedraging voorop staan. Zij vroeg of de regering nadere criteria kon aangeven waaraan het begrip «maatschappij schokkend» kan worden getoetst en uit welk normstellend kader deze criteria voortvloeien. Voorts vroegen zij aan te geven of erop vertrouwd kan worden dat wat in dit verband als «maatschappij schokkend» wordt ervaren, over een aantal jaren nog dezelfde waarde heeft. Vaste algemene criteria voor het bepalen van de mate, waarin een gedraging maatschappij schokkend is, zijn moeilijk te geven. Er ligt een verband met het «algemeen belang» waarover artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering spreekt: naarmate een beledigende uitlating de maatschappij meer schokt, zal het algemeen belang eerder strafvervolging eisen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de (mate van) aantasting van menselijke waardigheid en vrijheid. In een samenleving als de onze moet het vanzelfsprekend zijn dat mensen met een handicap met evenveel respect behandeld worden als mensen zonder handicap. Overigens is het niet uitgesloten dat wat thans als maatschappij schokkend wordt ervaren, over een bepaalde periode niet als zodanig wordt ervaren, en omgekeerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen nader toe te lichten om welke reden, anders dan in het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, in dit wetsvoorstel wordt gekozen voor een nadere bepaling van het begrip handicap. Voorts vroegen deze leden of het samenstel «lichamelijke, psychische of verstandelijke» wezenlijk iets toevoegt aan het begrip handicap als zodanig. Graag verwijs ik deze leden voor de beantwoording van deze vragen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de PvdA en VVD.

De vraag van deze leden of toevoeging van het samenstel «lichamelijke, psychische of verstandelijke» geen ongewenste inperking van de bescherming tegen discriminatie tot gevolg heeft, mede gelet op de discussie omtrent de bescherming van ongeborenen, moet ontkenkend worden beantwoord; strafrechtelijk optreden tegen discriminatie waarbij onderscheid wordt gemaakt op grond van een stoornis of aandoening die voor anderen niet als lichamenlijk, psychisch of verstandelijk te categoriseren is, is niet goed denkbaar. Wat betreft de discussie omtrent de bescherming van ongeborenen verwijs ik deze leden graag naar de hiervoor gegeven beantwoording van de vergelijkbare laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzochten voorts aan te geven welke begrippen zijn opgenomen in vergelijkbare wetgeving in andere landen. In weinig andere landen is discriminatie wegens een handicap strafrechtelijk gesanctioneerd. De Franse Code Penal bevat de begrippen «*apparence physique*», «*patronyme*», «*état de santé*» en «*handicap*». In het Finse strafrecht is discriminatie op grond van gezondheid strafbaar gesteld. In het civiele recht van andere landen zijn de begrippen handicap en chronische ziekte vaak niet of nauwelijks nader omschreven of aangeduid.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een toelichting op de zin, vermeld op pagina 4 van de memorie van toelichting, die luidt: «In de gevallen waarop de delictomschrijvingen van de artikelen 137c tot en met 137f zien, speelt een vermeende handicap geen rol omdat de beledigende gedraging zich in een dergelijk geval ook richt op mensen, die de handicap daadwerkelijk hebben.» Deze zin maakt deel uit van het gedeelte van de memorie van toelichting waarin wordt toegelicht waarom de begrippen «*werkelijk of vermeend*» uit artikel 1, onder b en c, van het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte niet in het Wetboek van Strafrecht worden overgenomen. In

gevallen waarin iemand zich beledigend uitlaat in verband met een handicap tegenover een persoon, die deze handicap niet blijkt te hebben, beledigt betrokkene daarmee tevens personen, die de handicap wel hebben. Voor de toepasselijkheid van de artikelen 137c tot en met 137f is niet relevant of de aangesprokene daadwerkelijk gehandicapt is, maar of de beledigende uiting grievend is voor de groep mensen die de betreffende handicap heeft dan wel aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen een persoon of een goed van mensen, die deze handicap hebben. Toevoeging van het begrippenpaar «werkelijk of vermeend» heeft voor de toepassing van het strafrecht om die reden geen toegevoegde waarde.

De hier aan het woord zijnde leden verzochten vervolgens om een toelichting op de reactie in de memorie van toelichting op het advies van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad om de bescherming van ongeborenen tegen discriminatie op grond van een handicap expliciet in de wet op te nemen om daarmee oproepen met de strekking kinderen met een handicap niet geboren te laten worden, te bestrijden. Graag verwijs ik deze leden voor de beantwoording van deze vraag naar de hiervoor gegeven beantwoording van een vergelijkbare laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie.

### **3. Discriminatie op grond van lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap in het sociaal-economisch verkeer**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen uitvoeriger te motiveren waarom een duidelijke begrenzing van het aantal gevallen waarin discriminatie op grond van handicap zich voordoet en waarin deze strafwaardig is te achten niet is te geven. In veel gevallen kan door aanpassingen in werktijden, werkmaterialen, begeleiding en toegankelijkheid van gebouwen een persoon met een handicap in staat worden gesteld om in het sociaal-economisch verkeer op gelijkwaardige wijze te participeren als een persoon die niet een dergelijke handicap heeft. De vraag is hoe ver de verplichting reikt om deze aanpassingen te verrichten. In het civiele recht wordt deze grens getrokken als het gaat om een «onevenredige belasting». Het is van belang om deze in het civiele recht getrokken grens niet door het stellen van een strafrechtelijke norm inzake discriminatie in het sociaal-economisch verkeer op te rekken. Als die norm zou gelden zouden bijvoorbeeld werkgevers om een mogelijke strafrechtelijke veroordeling te vermijden gedwongen kunnen worden datgene te doen waartoe men op grond van het civiele recht niet gehouden zou zijn. Daarmee krijgt het strafrecht in dit opzicht een reikwijdte die het niet behoort te hebben. Discriminatie van gehandicapten op dit terrein dient daarom langs andere weg bestreden te worden. Het voorgestelde artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte kan daartoe dienen. Daarin is opgenomen dat het verbod op onderscheid tevens inhoudt dat degene tot wie dat verbod zich richt gehouden is naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. Het strafproces is niet de weg om de omvang van deze verplichtingen te bepalen.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA of de regering niet bang is dat nu discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer voorlopig niet strafbaar wordt, discriminatie op de werkvloer niet of niet afdoende wordt bestreden. In geval van discriminatie op de werkvloer is er altijd een direct gedupeerde die zich daartegen te weer kan stellen. De gedupeerde staan adequate middelen ten dienste om zijn belangen te verdedigen. Ik wijs op de voorgestelde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Artikel 4 van dit voorstel ziet op het maken van onderscheid bij de arbeid. In artikel 4 van het voorstel wordt het maken van onderscheid bij de arbeid op grond van handicap of chronische ziekte verboden. Het gaat daarbij onder meer om

onderscheid bij de aanbieding van een betrekking, de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking, het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het arbeidsverband van een ambtenaar, de arbeidsvoorwaarden en bevordering.

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van de PvdA of de regering kan motiveren waarom discriminatie wegens een handicap niet en de andere in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht genoemde discriminatiegronden wel aanleiding zijn voor strafbaarstelling. Hiervoor is al aangegeven welke problemen strafbaarstelling van discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer met zich meebrengt. Dezelfde problemen doen zich in geval van discriminatie op andere gronden als vermeld in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht niet voor.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tenslotte op welke termijn en op welke wijze de norm op sociaal-economisch terrein zich zal uitkristalliseren en of de regering na de inwerkingtreding van de op handen zijnde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wel overweegt discriminatie op grond van handicap op te nemen in de artikelen 137g en/of 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Naar het oordeel van de regering dienen de normen in het sociaal-economisch verkeer eerst door toepassing van andere wettelijke instrumenten verder uit te kristalliseren voordat toepassing van het strafrecht aan de orde kan komen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gewezen op andere wettelijke voorzieningen, die bijdragen aan de bevordering van participatie en zelfstandig functioneren van gehandicapten. De voorgestelde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte zal periodiek geëvalueerd worden. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft zal bezien worden of op dat moment aanvulling van de artikelen 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht met de grond lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap mogelijk en wenselijk is.

De leden van de fractie van de VVD verzochten de regering aan te geven wanneer zij van plan is het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in te dienen. Het voorstel is bij Koninklijke boodschap van 18 december 2001 bij Uw kamer ingediend. Op 5 april 2002 heeft de regering uw kamer de nota naar aanleiding van het verslag doen toekomen (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 5). Het wetsvoorstel bevat in de artikelen 2 en 3 de algemene normstelling. In de artikelen 4 tot en met 6 wordt de norm nader geconcretiseerd voor de terreinen arbeid en beroepsonderwijs. Het wetsvoorstel is bedoeld als aanbouwwet. Dat houdt in dat de reikwijdte van de wet in de toekomst verbreed kan worden. Uw Kamer is daarover geïnformeerd met de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 december 2001 naar aanleiding van de motie van de heer Passtoors c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 24 170, 70). Hiermee is tevens de vraag van de leden van de SGP-fractie om inzicht te geven in de vormgeving in dat wetsvoorstel van de bestrijding van discriminatie in het sociaal-economisch verkeer beantwoord.

De leden van fractie van de VVD vroegen of de regering gelijktijdig met het indienen van het voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte een wetsvoorstel strekkende tot aanvulling van artikel 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht zal indienen. Dat is niet het geval. Zoals hiervoor naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de PvdA is vermeld, zal ter gelegenheid van de evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte bezien worden of de artikelen 137g en 429quater aangevuld dienen te worden.



Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie welke termijn de regering noodzakelijk acht om het niet aanpassen van artikel 429quater Wetboek van Strafrecht in het licht van de ervaringen die zijn opgedaan met de recente Wet verbetering poortwachter te evalueren merkt de regering het volgende op. Ingevolge artikel XIV van de Wet verbetering poortwachter zendt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 1 april 2006 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk aan de Staten-Generaal. Daarbij kan ook dit aspect aan de orde komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering waarom wordt afgezien van opneming in het Wetboek van Strafrecht van een bepaling die ziet op bestrijding van discriminatie in het sociaal-economisch verkeer terwijl wordt aangegeven dat het slechts «vooralsnog» ingewikkeld is een duidelijke begrenzing te geven van discriminatie op grond van handicap in het sociaal-economisch verkeer. Voorts vragen deze leden de regering om aan te geven welke inspanningen worden verricht om die begrenzing tot stand te brengen en alsnog tot een dergelijke bepaling te komen. Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA is nader aangegeven waarom de regering aanvulling van het Wetboek van Strafrecht op dit moment niet aangewezen acht. Graag verwijs ik daarnaar.

Voorts verzochten de leden van de fractie van D66 aan te geven welke adequate juridische middelen als bedoeld in richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 (PbEG L 303) tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep de regering voorstelt. De wijze waarop de regering de kader-richtlijn en de anti-rassendiscriminatie-richtlijn wil implementeren is aangegeven in de notitie omtrent implementatie, die de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw mr. A. E. Verstand-Bogaert, op 18 december 2001 naar Uw Kamer zond (Kamerstukken II 2001/02, 28 187, nr. 1). Doel van deze notitie is te komen tot een eenduidige implementatie. Voor de grond handicap zal implementatie plaatsvinden in het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. In onderdeel 11 (Sancties) van de notitie worden de in het Nederlandse recht bestaande sanctiemogelijkheden beschreven.

Ook vroegen de leden van de fractie van D66 welk flankerend beleid wordt gevoerd om discriminatie van gehandicapten tegen te gaan. De regering meent dat mensen met een handicap op dezelfde wijze moeten kunnen deelnemen aan de maatschappij en dezelfde kansen moeten hebben als mensen zonder handicap. De regering draagt daaraan langs twee wegen bij. Er wordt voorwaardenscheppend en stimulerend beleid gevoerd om noodzakelijke voorzieningen aan gehandicapten te kunnen aanbieden zodat zij zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op maatregelen gericht op de integratie van arbeidsgehandicapten en het toekennen van extra financiële middelen voor het in dienst nemen of opleiden van gehandicapten. In het actieplan «beeldvorming» dat de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport recent aan Uw Kamer heeft toegestuurd (Kamerstuk II 2001/02, 28 169, nr. 71) worden voornemens aangekondigd om barrières die participatie van gehandicapten in de weg staan te slechten. Daarnaast wordt beleid vorm gegeven dat zich richt op de individuele bescherming van mensen met een handicap. Dit wetsvoorstel en het voorstel voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte vormen daarvan een belangrijk onderdeel.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen aan te geven waarom de regering gekozen heeft voor het buiten beschouwing laten van artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Het antwoord op deze vraag ligt besloten in de hiervoor opgenomen beantwoording van vergelijkbare vragen van andere leden. Met het aldaar gestelde acht de regering ook

vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP beantwoord. De leden van de ChristenUnie verzochten nog de keuze om de artikelen 137g en 429quater niet aan te vullen met de grond handicap te heroverwegen. Hiervoor is al aangegeven op welke gronden de regering het voornemen om op dit moment van aanvulling af te zien handhaaft.

#### **4. Handhaving en kosten**

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop de regering de verwachting baseert dat aanvulling van de artikelen 137c tot en met 137f van het Wetboek van Strafrecht geen significante toename van het aantal aangiften tot gevolg zal hebben. Deze verwachting is gebaseerd op de ervaring die is opgedaan bij eerdere aanvulling van de discriminatiegronden in het Wetboek van Strafrecht. Ook toen was er geen sprake van een plotselinge stijging van het aantal aangiftes. Het is daarom niet te verwachten dat er bij de toevoeging van de grond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» aan de artikelen 137c tot en met 137f wel sprake zal zijn van een significante toename. Ook uit de gegevens van de CG-Raad blijkt niet dat gedragingen, waarop deze strafbepalingen van toepassing zijn, op grote schaal voorkomen. Vooralsnog zullen dan ook geen maatregelen worden genomen om de capaciteit van het openbaar ministerie in dit opzicht uit te breiden.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of de regering bereid is het aantal aangiften nauwlettend te volgen en zo nodig op een later tijdstip maatregelen te nemen. Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het openbaar ministerie volgt het aantal ingeschreven discriminatiezaken. In deze registratie zullen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook gevallen van discriminatie op grond van een handicap worden opgenomen. Op basis van die gegevens kan worden gezien of er in de toekomst aanleiding is voor aanvullende maatregelen.

De leden van de fractie van de PvdA wezen nog op het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Zij stelden dat de regering het advies van de NVvR af zou doen als «technisch». Dat is niet het geval. In de inleiding van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ter zake van de inhoud van het advies van de NVvR vooropgesteld dat de NVvR in het advies aangeeft zich geheel te kunnen verenigen met het voorstel van wet. Daarna is aangegeven dat de NVvR in het advies volstaat met een drietal opmerkingen voornamelijk van technische aard. Deze laatste aanduiding betrof met name een opmerking in verband met de wijze waarop de aanvulling in de wettekst in het Wetboek van Strafrecht wordt verwerkt. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting en hiervoor is nader ingegaan op de tevens door de NVvR aan de orde gestelde punten betreffende de handhaving.

Met de leden van de fractie van de PvdA is de regering van mening dat de effectiviteit van dit wetsvoorstel afhankelijk is van de mate waarin de strafbepalingen gehandhaafd worden.

De leden van de fractie van PvdA vroegen hoe de stelling dat hoofdregel is dat altijd een strafrechtelijke reactie volgt bij de overtreding van discriminatiebepalingen is te rijmen met de sepotpercentages, die zijn opgenomen in het verslag bij het wetsvoorstel ter verhoging van de strafmaat bij structurele discriminatie (Kamerstukken II 2001/02, 27 792, nr. 5). Op overtreding van een discriminatiebepaling volgt een strafrechtelijke reactie indien de zaak zich daarvoor technisch leent. Dat wil zeggen dat vereist is dat het strafbare feit bewezen moet kunnen worden. Wanneer dit niet mogelijk blijkt zal het openbaar ministerie ervan afzien de zaak voor de rechter te brengen en tot een sepot moeten besluiten. Overigens is het percentage sepotbeslissingen voor discriminatiezaken in 2001 gedaald naar 22 procent. In 94 procent van de discriminatiezaken die het openbaar ministerie in 2001 aanbracht volgde een veroordeling door de rechter. In

2001 werden in totaal 104 zaken voor de rechter gebracht. 98 zaken eindigden in een veroordeling.

De leden van de VVD-fractie verzochten aan te geven hoe het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) bij het openbaar ministerie invulling geeft aan zijn taken. Het LECD levert expertise en fungeert als helpdesk voor de coördinerende officieren van justitie die bij alle arrondissementen zijn aangewezen voor discriminatiebestrijding. Het centrum organiseert onder meer elk half jaar een bijeenkomst waarop een inhoudelijk thema betreffende de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie aan de orde wordt gesteld. Recent werd een bezoek van vertegenwoordigers van het openbaar ministerie aan het Landelijk Bureau Racismebestrijding georganiseerd. Het LECD geeft vier keer per jaar een nieuwsbrief uit, waarin onder meer relevante jurisprudentie is opgenomen. Deze wordt ook toegankelijk gemaakt door publicatie op het Omtranet, een toepassing van het internet binnen het OM. In individuele discriminatiezaken adviseert het LECD de betrokken advocaten-generaal en officieren van justitie.

Voorts verzochten de leden van de fractie van de VVD om cijfermatige gegevens over de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie. In 1999 schreef het openbaar ministerie 193 strafzaken in, in 2000 214 en in 2001 198. Van de discriminatiefeiten uit 2001 betrof 77% de grond ras, 5% de grond homoseksuele gerichtheid, 2% de grond godsdienst of levensovertuiging en 1% de grond geslacht. In 104 discriminatiezaken werd de verdachte gedagvaard. Dit leidde tot 98 veroordelingen.

De leden van de fractie van de VVD verzochten aan te geven of de politie beschikt over een expertisecentrum op het terrein van de bestrijding van discriminatie en of de regering kan aangeven hoe dat centrum bijdraagt in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Binnen de politie bestaat sinds 1 april 2002 het Landelijk Bureau Discriminatiezaken (LBD). Dit bureau is ondergebracht bij het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Met verschillende relevante partners op landelijk niveau en met vertegenwoordigers van verschillende politiekorpsen is contact gelegd. Het bureau participeert in het Nationaal Platform overleg en samenwerking Racisme- en Discriminatiebestrijding dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgezet.

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of discriminatiezaken op grond van een handicap herkenbaar zullen worden geregistreerd. Het openbaar ministerie registreert strafzaken in het COMPAS-systeem. Daarbij wordt onder meer het toepasselijke wetsartikel geregistreerd. Met behulp van de Discriminatie Registratie Code kan worden vastgesteld hoeveel dossiers ter zake van discriminatie wegens een handicap zijn ingeschreven. Ook voor het Landelijk Bureau Discriminatiezaken bij de politie vormt de registratie van discriminatiezaken een speerpunt. Tenslotte vroegen deze leden of de regering voorstander is van regelgeving zoals deze in Amerika geldt. In dat verband wijzen zij op de Rehabilitation Act. Ook de Americans with Disabilities Act mag niet ongenoemd blijven. De regering heeft de Rehabilitation Act en de Americans with disabilities Act betrokken bij de voorbereiding van het voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Omdat de situatie hier en die in de Verenigde Staten niet één op één te vertalen is, is vooral gekeken naar de ervaringen met de Amerikaanse wetgeving en minder naar het overnemen van de normstelling. Ook voor een eventuele uitbreiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte zal de Amerikaanse wetgeving een inspiratiebron zijn.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals